Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5383**

17. Wahlperiode 06. 04. 2011

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Nicole Maisch, Ingrid Hönlinger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/5157 –

Die Durchsetzung von Fluggastrechten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat es in der Antwort auf die Kleine Anfrage 17/4676 aus datenschutzrechtlichen Gründen abgelehnt, die Fluggesellschaften offenzulegen, gegen die in den bisher durchgeführten Bußgeldverfahren Bußgeldbescheide ergangen sind. Die Veröffentlichung der Daten stelle „einen Eingriff in die wirtschaftliche Tätigkeit des Unternehmens dar", der einer entsprechenden Rechtsgrundlage bedürfe. Die Bundesregierung hat dabei missachtet, dass bereits mit § 1 Absatz 1 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes jeder, also jede juristische oder natürliche Person, nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen hat. Auch nach Ansicht von Datenschutz- und Reiserechtsexperten sind die vorgebrachten datenschutzrechtlichen Einwände nur dann begründet, wenn natürliche Personen betroffen wären, da nur bei diesen ein entsprechender grundrechtlicher Schutz besteht. Bei Fluggesellschaften handelt es sich ersichtlich um juristische Personen. In jedem Fall überwiegt aber das öffentliche Interesse an einer solchen Information die etwaigen datenschutzrechtlichen Gründe deutlich. Die in der Kleinen Anfrage 17/4513 gestellten Fragen nach den bisher mit Bußgeldbescheiden belegten Fluggesellschaften sind also von der Bundesregierung zu beantworten. Sollte dies verweigert werden ist jedenfalls eine stichhaltige juristische Begründung vonnöten.

Artikel 16 Absatz 3 der Fluggastrechte-Verordnung fordert eine abschreckende Sanktion bei Verstößen gegen die Regelungen der Verordnung. Bei einem Vergleich der deutschen Bußgelder mit den eigentlich von der Verordnung vorgegebenen Ausgleichszahlungen der Fluggesellschaften werden die finanziellen Vorteile deutlich, die für die Gesellschaften entstehen, wenn nicht alle Reisenden entschädigt werden. So ergehen durchschnittlich Bußgeldbescheide zwischen 1 000 und 4 000 Euro. Dagegen liegen die ersparten Ausgleichszahlungen der Fluggesellschaften, wie die Bundesregierung selbst in der Antwort zu Frage 6 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4676 erklärt, bei 80 000 Euro und mehr. Die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie vom Februar 2010 zur Evaluation der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 (durchgeführt von Steer Davies Gleave, einsehbar unter http://ec.europa.eu/transport/passengers/studies/doc/2010_02_evaluation_of_regulation_2612004.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 5. April 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

pdf) legt deshalb eine Erhöhung der möglichen Strafen auf ein abschreckendes Maß nahe und fordert, dass die Einhaltung der Verordnung ein Kriterium für den Erhalt der Lizenz werden müsse (Steer Davies Gleave, Evaluation of Regulation 261/2004, S. 4). Angeführt wird dort das Beispiel der USA (Steer Davies Gleave, Evaluation of Regulation 261/2004, S. 4).

Die Evaluation verdeutlicht, dass die nationalen Durchsetzungsorgane, in Deutschland das Luftfahrt-Bundesamt, die Fluggesellschaften nur ungenügend maßregeln können. Sie können nur auf die vereinzelten Beschwerden Betroffener hin reagieren. Bei Bußgeldern von 1 000 bis 4 000 Euro könnte die beabsichtigte abschreckende Wirkung nur durch eine Vielzahl von Verfahren gewährleistet werden. Weder ist das mit bislang 37 verhängten Bußgeldern der Fall (Bundestagsdrucksache 17/4676, Antwort zu Frage 3) noch wäre die Abteilung der Behörde mit ihren 4,5 Personalstellen (Bundestagsdrucksache 17/3107, Antwort zu Frage 8) in der Lage, ein erhöhtes Beschwerdeaufkommen zu verarbeiten (Steer Davies Gleave, Evaluation of Regulation 261/2004, S. 99).

1. Gegen welche Fluggesellschaften richteten sich die bisher ergangenen 37 Bußgeldbescheide (bitte einzeln und namentlich auflisten)?

2. Gegen welche Vorgaben der Verordnung wurde in den zu Bußgeldbescheiden führenden Fällen verstoßen (bitte einzeln nach Fluggesellschaften auflisten)?

3. Gibt es hier auffällige Wiederholungstatbestände?

7. In welcher Höhe ergingen im Einzelnen die Bußgeldbescheide (bitte geordnet nach Datum und Fluggesellschaft)?

8. Kann die Offenlegung der Namen der rechtswidrig handelnden Fluggesellschaften nach Auffassung der Bundesregierung neben Bußgeldern ein weiterer Anreiz für die Fluggesellschaften sein, sich an die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung zu halten?

9. Sind bei der datenschutzrechtlichen Abwägung der Bundesregierung und des für den Verordnungsvollzug zuständigen Luftfahrt-Bundesamtes auch die von der Verordnung akzentuierten, abschreckenden Wirkungen der Sanktionen berücksichtigt worden, die eine Offenlegung gegenüber der eventuellen geschützten wirtschaftlichen Tätigkeit der Unternehmen hätten rechtfertigen können?

Die Fragen 1 bis 3 sowie 7 bis 9 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie schon im Nachgang zur Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4513 mit Schreiben vom 2. März 2011 erläutert, bedarf eine explizite Nennung der betroffenen Unternehmen einer entsprechenden Rechtsgrundlage, da die Veröffentlichung der Daten einen Eingriff in die wirtschaftliche Tätigkeit des Unternehmens darstellt. Eine solche Nennung würde letztlich auf eine „Schwarze Liste“ oder Ähnliches hinauslaufen.

So basiert im Bereich der Sicherheit des Luftverkehrs die „Gemeinsame Liste“ der EU auf einer entsprechenden EU-Verordnung, während es im hier betroffenen Bereich keine entsprechende Rechtsgrundlage gibt.

4. Auf welche Vorschriften der Verordnung, also Verstößen bei Verspätungen, Annullierungen oder fehlender Information, bezogen sich die 1 716 in den Jahren 2005 bis 2010 eingeleiteten Ordnungswidrigkeitsverfahren (bitte in Tabelle darstellen)?

Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilung der Verstöße in 1 716 eingegangenen Anzeigen dar. In den Anzeigen wurden überwiegend mehrere Verstöße angezeigt, weshalb das Gesamtergebnis der angezeigten Verstöße größer ist als die Gesamtzahl der Anzeigen.

Verstoß	% von 1 716	2006	2007	2008	2009	2010
Artikel 7 – Ausgleichsleistung	57 %	6	275	131	494	69
Artikel 8 – Erstattung Ticketkosten/Anderweitige Beförderung	73 %	11	528	146	504	56
Artikel 9 – Betreuungsleistung (Mahlzeit/Unterkunft)	82 %	8	489	166	639	104
Artikel 14 – Informationspflicht (Hinweise/Handzettel)	86 %	11	552	177	647	96

5. Wie ist die große Diskrepanz von 1 716 eingeleiteten Bußgeldverfahren zu nur 37 in derselben Zeitspanne ergangenen Bußgeldbescheiden zu erklären?

Im Bußgeldverfahren wird geprüft, ob eine Ordnungswidrigkeit begangen worden ist, auf die mit dem Erlass eines Bußgeldbescheids reagiert werden muss. Dies schließt die Prüfung ein, ob aus Opportunitätsgründen eine Einstellung oder Verwarnung erfolgt oder mangels hinreichenden Tatverdachts eine Einstellung erfolgen muss.

6. Wie sind die nicht validen Daten zu erklären, die beim Vergleich der beiden Tabellen in den Antworten zu den Fragen 1 und 3 auf Bundestagsdrucksache 17/4676 auffallen und wonach im Jahr 2005 ein Bußgeldbescheid erging, obwohl im selben Jahr kein Verfahren eingeleitet wurde?

Die oben stehende Tabelle weist die Bußgeldverfahren aus, zu denen noch keine verfahrensabschließende Entscheidung ergangen ist.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Ergebnisse der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie zur Evaluation der Verordnung, in der wiederholt die geringe Sanktionshöhe in einzelnen Mitgliedstaaten bemängelt wird (Steer Davies Gleave, Evaluation of Regulation 261/2004, S. 2, 4)?

11. Wie beurteilt die Bundesregierung das Ergebnis der Studie, dass solche Sanktionen nur bei einer geringen Zahl der Verstöße verhängt werden und teilweise die maximale Sanktionssumme geringer oder gleich den Einsparungen sei, die eine Fluggesellschaft durch Nichtleistung der Ausgleichszahlungen machen könne?

14. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag (Steer Davies Gleave, Evaluation of Regulation 261/2004, S. 4, 99), die Einhaltung der Verbraucherrechte, wie in den USA, zu einer Anforderung für den Erhalt der Fluglizenz zu machen?

15. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag der Studie, dass ein Wandel weg von der bloßen Reaktion auf Beschwerden Betroffener hin zu einer aktiven, präventiven Kontrolle der Fluggesellschaften erfolgen müsse, um eine wirksame Durchsetzung der Verordnung zu gewährleisten (Steer Davies Gleave, Evaluation of Regulation 261/2004, S. 99 f.)?

16. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag der Studie (Steer Davies Gleave, Evaluation of Regulation 261/2004, S. 99), den Fluggesellschaften den Nachweis, gemäß der Verordnung ihre Ausgleichsverpflichtungen gegenüber allen Betroffenen erfüllt zu haben, „präventiv“ aufzuerlegen, und so bei besserer Ausnutzung der begrenzten Mittel des Luftfahrt-Bundesamtes ein Mehr an Rechtsdurchsetzung zu erreichen?

Die Fragen 10, 11 und 14 bis 16 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei der genannten Studie handelt es sich nicht um den Evaluationsbericht der EU-Kommission. Sobald ein offizieller Bericht vorliegt, wird dieser durch die Bundesregierung geprüft und bewertet werden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 16 auf Bundestagsdrucksache 17/4114 verwiesen.

12. Wie ist die Antwort zu Frage 5 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4676, dass die verhängten Geldbußen in Höhe von durchschnittlich 3 000 Euro „ausreichend präventiv und verhältnismäßig“ seien, zu verstehen, wenn gleichzeitig gesagt wird, dass die „wirtschaftlichen Verhältnisse“ und der „Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit“ gezogen hat, in die Bemessung der Geldbußen einbezogen werden müssten?

§ 17 Absatz 3 und 4 OWiG bestimmt, dass die Geldbuße auf Grundlage der Bedeutung der Ordnungswidrigkeit, des Vorwurfs, der den Täter trifft, und – bei nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten – seiner wirtschaftlichen Verhältnisse zu bemessen ist. Ferner soll die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil übersteigen, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat. Auf dieser Grundlage ist im jeweiligen Einzelfall eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Geldbuße zu bestimmen. Dabei können weitere Umstände (Verhalten des Täters nach der Ordnungswidrigkeit, Zeitablauf, sonstige den Täter treffende Folgen der Ordnungswidrigkeit, Schadenswiedergutmachung) zu berücksichtigen sein. Der genannte Betrag von 3 000 Euro stellt einen aus der Gesamtzahl der im Bewertungszeitraum verhängten Geldbußen errechneten Durchschnittswert dar, der einen Rückschluss auf die Bemessung der Geldbuße im Einzelfall nicht zulässt.

13. Welche Möglichkeiten gibt es, die Bußgelder so zu erheben, dass der von der Bundesregierung bestätigte wirtschaftliche Vorteil, der 80 000 Euro und mehr betragen kann, ausreichend gewürdigt wird?

Die Festsetzung der Geldbuße erfolgt unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalles. Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

17. Teilt die Bundesregierung die Beobachtung, dass die bisherigen Maßnahmen zur Beschwerdenbearbeitung für die Fluggesellschaften eine „kosteneffektive“ Lösung sind, da sich nur wenige Betroffene bei den nationalen Stellen beschweren und insgesamt die Rechte der Verordnung nur selten geltend gemacht werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 17/4676 verwiesen. Darüber hinaus wird noch einmal darauf hingewiesen, dass die Ordnungswidrigkeitenverfahren des Luftfahrt-Bundesamtes und eventuelle Zivilprozesse zur Durchsetzung von Ausgleichsansprüchen voneinander unabhängig sind.

18. Wie erklärt sich die Bundesregierung, dass trotz der großen Beschwerdezahlen bei der Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) und dem Luftfahrt-Bundesamt nur wenige tatsächliche Bußgeldbescheide ergangen sind?

Ein Vergleich zwischen der rein zivilrechtlich tätigen Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e. V. (söp) und der Anzahl der tatsächlichen Bußgeldbescheide ist auf Grund des fehlenden Zusammenhangs nicht möglich.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

19. Gibt es, wie schon im zweiten Teil zu Frage 16 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4513 gefragt wurde, der unbeantwortet blieb (Bundestagsdrucksache 17/4676), eine Erklärung für die geringe Zahl an Verfahren gegen deutsche Unternehmen bis zum Jahr 2010?

Lediglich im Jahr 2006 wurden gegen europäische Luftfahrtunternehmen deutlich mehr Bußgeldbescheide als gegen deutsche Unternehmen erlassen. Im Übrigen verteilt sich die Anzahl der Bußgeldscheide zwischen deutschen, europäischen und Drittstaaten-Unternehmen in absoluten Zahlen ungefähr gleich.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333